Projeto de Recuperação do IBGE

Este documento resume as principais linhas de ação da atual gestão do IBGE, com o objetivo de fazer com que o Instituto se recupere e passe a desempenhar com maior eficiência e qualidade seus objetivos maiores. Ao final, estão listados alguns ítens importantes cuja solução depende de decisões a nível do governo federal, entre os quais a mudança do *status* jurídico do instituto, a solução do grave problema das instalações físicas, e a estabilidade administrativa e financeira. Todo este projeto está inspirado em um conjunto central de idéias, que são as seguintes:

- o IBGE necessita se abrir mais para fora, criando e fortalecendo mecanismos externos de avaliação e supervisão, estabelecendo convênios e parcerias com outras instituições, e atendendo com presteza as solicitações que recebe;

- muitas das atividades hoje realizadas pelo IBGE podem ser realizadas em parceria com outras instituições, e eventualmente terceirizadas. Cada vez mais, o papel de coordenação dos sistemas estatístico e cartográfico nacionais deve preponderar sobre o papel de execução direta, ainda que as estatísticas básicas devam continuar a ser produzidas pelo IBGE no futuro próximo.

- a atual estrutura administrativa necessita ser profundamente revista, e reorganizada em termos de centros de custos bem definidos;

- a atual cultura computacional deve ser transformada, pela incorporação mais ativa dos recursos mais avançados da informática distribuída, e redução de custos.

- o Instituto necessita, urgentemente, de uma política de recrutamento e treinamento de pessoal, de forma a repor e a ampliar seu quadro técnico, hoje em processo acelerado de aposentadoria e obsolescência. Em relação ao quadro administrativo, existe uma combinação de carência de motivação e pessoas em excesso em determinados setores. O IBGE deve poder evoluir para um quadro técnico e profissional mais denso, e uma estrutura adminsitrativa mais leve, com uso mais intenso de pessoal contratado em regime temporário e trabalhos em parceria com outras instituições.

- o IBGE precisa de flexibilidade administrativa, financeira, patrimonial e de política de pessoal, hoje tolhida pelas normas da administração direta e do Regime Jurídico Único.

- Existe um espaço importante para a venda de produtos e convênios que geram recursos, que pode ser ampliado; mas a produção de estatísticas básicas deve continuar sendo a atividade central do IBGE, e para isto a manutenção de um fluxo estável de recursos públicos é indispensável.

Medidas em andamento:

I - Institucional:

a) Reforma do Estatuto, com o objetivo de criar uma Comissão Técnica externa, que possa acompanhar e supervisionar os trabalhos do Instituto; e de atribuir um mandato fixo ao presidente, para dar estabilidade à instituição.

Estágio: em exame no Ministério do Planejamento.

b) parcerias com outras instituições. Estão sendo intensificados contatos com órgãos federais (Ministério da Educação, Ministério da Saúde / Instituto Oswaldo Cruz, Ministério da Previdência, Ministério de Ciência e Tecnologia) e também estaduais (SEADE, São Paulo; Fundação João Pinheiro e IPEAD, Minas Gerais; IPARDES, Paraná, entre outras) com o objetivo de estabelecer programas conjuntos, eliminação de superposições e divisão de trabalho em projetos de interesse comum.

Estágio: conversações em desenvolvimento em diferentes níveis..

c) Programa de formação de recursos humanos. Foi criada uma Comissão interna com o objetivo de estabelecer um programa de longo prazo de atualização e capacitação de recursos humanos, com o apoio da Escola Nacional de Estatística e da Superintendência de Recursos Humanos do IBGE, e assistência técnica do Statistics Canada.

Estágio: em organização.

d) Reequipamento e mudança de cultura computacional. O objetivo é passar de um sistema baseado em uma máquina de grande porte, de custo excessivo e pouca utilização, para uma cultura de redes e computadores modernos de pequeno porte.

Estágio: estão sendo implantadas redes de micro-computadores, e deverá se iniciar, em 1995, o planejamento para a transição do sistema IBM para um sistema mais atualizado e de custo menor.

e) Reorganização administrativa - A atual estrutura gerencial e administrativa do IBGE é lenta, excessivamente complexa, e pouco eficiente. A reforma administrativa tem os seguintes objetivos:

- criar um sistema de centros de custo por projetos, que permita acompanhar o andamento e avaliar o desempenho dos diferentes setores do IBGE;

- criar um sistema de informações gerenciais moderno, que proporcione à Presidência, aos diretores e aos membros dos conselhos técnicos informações em tempo real sobre as atividades do Instituto;

- rever a atual estrutura organizacional do Instituto, com o objetivo de reduzir o número de níveis hierárquicos, eliminar redundâncias e otimizar o uso do pessoal

Estágio: em fase inicial de planejamento e discussão interna. Pode ser necessária a contratação de consultoria externa para a revisão da estrutura organizacional.

II - Apoio ao Planejamento Governamental, atendimento ao usuário e disseminação de informações.

Os dados e informações produzidos pelo IBGE devem atender, desde seu usuário principal, que é o governo federal, até o indivíduo que vem às agências em busca de informações isoladas. São atividades distintas, que requerem estruturas próprias e diferenciadas. Alguns dos projetos em discussão ou em andamento neste setor são os seguintes:

a) criação de um grupo de trabalho específico de análise de informações para o desenvolvimento de políticas públicas. Hoje, este trabalho é feito caso a caso, e nem sempre da forma mais eficiente. Este grupo deve ter a responsabilidade de fazer uma análise e divulgação sistemática dos dados do IBGE que tenham interesse econômico, social e governamental mais direto, através de meios de divulgação adequados; e de atender a demandas governamentais específicas, com competência e velocidade. É provável que este grupo tenha que ser constituído em parceria com pesquisadores de outras instituições.

Estágio: em fase de discussão.

b) Disponibilização dos dados através da rede Internet e BBS. O início de operação do "node" IBGE do sistema Internet está previsto para as próximas semanas, dependendo somente da disponibilidade de linhas telefônicas. Este sistema deverá

permitir o acesso externo às informações disponíveis no IBGE, e a vinculação mais rápida e eficiente de seus técnicos com pesquisadores e instituições acadêmicas em todo o mundo. Outras formas de acesso direto aos dados estão previstas, mediante pagamento de uso, também estão sendo previstas.

Estágio: dependendo do fornecimento de linhas telefônicas pela TELERJ.

c) parcerias com instituições privadas para a disseminação de informações estatísticas por meio magnético. O IBGE já assinou os primeiros contratos de cessão de direitos de divulgação de dados por meio magnético (CD-ROM e disquetes) para firmas interessadas. Estes contratos garantem ao IBGE o recebimento de direitos autorais e o acompanhamento da qualidade e confiabilidade dos dados distribuídos, e trazem ainda a competência mercadológica do setor privado para a disseminação de suas informações.

d) Redefinição da política editorial do IBGE, através da criação de um Comitê Editorial. O IBGE tem um programa contínuo e amplo de publicações, mas falta uma política coerente de prioridades e uma estratégia adequada de custos, que devem ser estabelecidos.

e) Disponibilização da base de dados para pesquisadores externos e internos. Este acesso tem sido até hoje bastante problemático, sobretudo pelas dificuldades técnicas envolvidas no acesso à base de dados, e por problemas de confidencialidade. O trabalho de organização das informações nas bases de dados, em formato de fácil acesso, deve ser intensificado, junto com a implantação de normas que protejam a confidencialidade da informação e permitam o acesso adequado aos pesquisadores.

Estágio: trabalho já iniciado, mas ainda não implantado de forma sistemática.

f) Reorganização da Biblioteca Isaac Kerstenetzky como centro nacional de referência para a área de geografia e estatística. Este trabalho requer uma revisão e atualização de seu acervo, a garantia de verbas regulares para a manutenção das principais coleções, e a disponibilização do catálogo pelo sistema Internet.

Estágio: o acervo da biblioteca não tem sido renovado por falta de recursos. O catálogo já está informatizado, mas ainda não está disponível por acesso remoto pelo internet.

III - Revisão da Agenda de Pesquisa.

Esta seção trata das principais ações de avaliação externa e das principais linhas de trabalho que o IBGE vem desenvolvendo. Uma lista das pesquisas e atividades em andamento se encontra em anexo.

a) Avaliações externas

Uma série de iniciativas tem sido tomadas para avaliar externamente o desempenho do IBGE, tanto do ponto de vista institucional quanto de sua agenda de trabalho.

Em 1994 o IBGE contou com uma missão de cooperação técnica do Statistics Canada, que procedeu a uma avaliação global do instituto na área de pesquisas econômicas e sociais, disseminação de informações, computação e formação de recursos humanos. Muitas destas recomendações tem sido seguidas, com a assistência e o contato contínuos com o Statistics Canada.

Nos meses de abril e maio de 1995 deverá ser realizada uma avaliação externa global da área de Geociências, com o objetivo de obter sugestões sobre prioridades e linhas futuras de ação.

Para o final de 1995 está prevista a realização da 4a. Conferência Nacional de Estatística, com o objetivo de reexaminar a situação das estatísticas nacionais, e do IBGE em particular. Esta conferência deverá ser feita por iniciativa do IBGE, com a participação de outros setores do governo, comunidade acadêmica e de setores da iniciativa privada. Evento similar deve ocorrer na área de Geociências.

a) estatísticas econômicas

Criação da Comissão Nacional de Classificação das Atividades Econômicas e a realização do Censo Cadastral em 1995. Este trabalho está sendo desenvolvido com a cooperação técnica do Statistics Canada e tem sido amplamente discutido com a comunidade especializada. As últimas estatísticas sobre a estrutura econômica brasileira datam do Censo Econômico de 1985. A estratégia atual busca substituir a tradição anterior de censos quinqüenais, extremamente caros e de apuração prolongada, e adiados desde 1990 por falta de recursos, por um conjunto de pesquisas anuais por amostragem apoiadas em um cadastro atualizado e abrangente das unidades produtivas empresariais.

Elemento central na reformulação do sistema de estatísticas econômicas é a Classificação Nacional das Atividades Econômicas, desenvolvida pelo IBGE para a padronização dos registros administrativos de agências governamentais como o

Ministério da Previdência, Trabalho e Fazenda, entre outros, e sua compatibilização internacional. O Censo Cadastral de 1995 irá permitir a construção do cadastro com base na nova classificação, permitindo a revisão parcial dos atuais cadastros do RAIS, do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas, e outros.

Estão previstas ainda, para este ano, entre outras, a realização da Pesquisa de Orçamento Familiar, que serve de base para as ponderações dos índices de preços; o Censo Agropecuário Experimental, em antecipação do Censo Agropecuário previsto para 1996; e a continuação das pesquisas permanentes sobre emprego, produção industrial, preços, etc.

Estágio: A reunião da Comissão Nacional de Classificação deve ser convocada proximamente pelo Ministério do Planejamento. Existem recursos para as demais pesquisas, mas faltam ainda definições sobre os procedimentos de contratação de pessoal eventual, necessário para estes trabalhos.

b) pesquisas sociais e demográficas

O IBGE publicou, no segundo semestre de 1994, os resultados gerais do Censo Demográfico de 1991, e os resultados mais detalhados da amostra deverão estar publicados até meados de 1995. Os dados da PNAD 92 e PNAD 93 estão com publicação prevista para breve. A PNAD não foi realizada em 1994 por motivos operacionais, mas deve ser realizada no corrente ano.

Em 1995/6 o IBGE deverá realizar a Pesquisa de Medida de Padrões de Vida, que tem o apoio técnico e financeiro do Banco Mundial, e a colaboração do IPEA e IUPERJ, entre outras entidades. A expectativa é que esta pesquisa possa produzir informações de grande riqueza e complexidade para a análise da situação social das populações de baixa renda, e dos impactos das políticas sociais governamentais, partciularmente no tocante ao Programa de Comundidade Solidária.

Finalmente, o IBGE, com a consultoria da O.I.T., realizou um de forma piloto a Pesquisa de Economia Informal no Rio de Janeiro, estando prevista sua realização em 1996 nas áreas urbanas do país, de forma complementar às pesquisas de atividades econômicas.

c) Cartografia sistemática. O IBGE é responsável, em conjunto com o Exército, pela elaboração da cartografia sistemática brasileira. A reinstalação, ao final de 1995, da *Comissão Nacional de Cartografia,* sediada no IBGE, permitiu estabelecer amplas bases de cooperação entre o IBGE e todas as principais instituições brasileiras dedicadas à atividade cartográfica.

Estágio: ainda não existem mapas em escala cartográfica de grande parte do território nacional. A elaboração de um plano de trabalho para suprir esta lacuna é uma das tarefas principais da Comissão, e também do IBGE.

d) bases digitalizadas de dados geográficos - a combinação de informações espaciais - geográficas, físicas, geológicas, climáticas, de vegetação - e sócio-econômicas em sistemas integrados digitalizados é um dos principais instrumentos de planejamento governamental e empresarial contemporâneos. O IBGE está desenvolvendo um trabalho importante neste sentido, que é a digitalização dos setores censitários, que permiterá uma análise extremamente detalhada da ocorrência dos fenômenos identificados pelas pesquisas sociais e econômicas., e servirá de base para a preparação do Censo Demográfico do ano 2.000.

e) diagnósticos ambientais - O IBGE tem realizado inúmeros trabalhos de diagnóstico ambiental, sendo o mais importante o Diagnóstico Ambiental da Amazônia, realizado por solicitação da Secretaria de Assuntos Estratégicos. Esta linha de trabalhos é de grande importância, e deverá ser consolidada e expandida.

IV - Projetos futuros:

Além das linhas de atuação indicadas acima, o IBGE necessita, para o futuro, dar ênfase nas seguintes atividades até agora pouco desenvolvidas:

a) estatísticas ambientais. O setor de Geociências vem desenvolvendo trabalhos de diagnóstico ambiental baseados sobretudo em informações disponíveis do antigo Projeto RADAM, para o Norte do País. Nada existe ainda, no entanto, na elaboração de estatísticas ambientais sistemáticas, que tem sido objeto de grande trabalho a nível internacional. Pouco tem sido feito, também, na utilização de imagens produzidas por satélites para a elaboração de informações ambientais e de outra natureza.

b) programas de cooperação internacional. Já existem algumas iniciativas de cooperação estatística na área do Mercosul, e o IBGE tem participado regularmente dos foros regionais e internacionais de cooperação estatística. Tem havido um esforço de incorporar recomendações internacionais que visam ao aumento da comparabilidade entre as estatísticas internacionais (como por exemplo na revisão do sistema de classificação das atividades econômicas, recém publicado). No entanto, na medida em que o país se abre, a necessidade de informações comparáveis tende a se ampliar, e o IBGE tem que estar preparado para acompanhar este processo.

c) Censo 2.000. A maioria dos países já começou o planejamento do Censo Demográfico do ano 2.000, enquanto que nada ainda foi feito no Brasil em relação a isto. É necessário fazer com que este censo não sofra os mesmos problemas de atraso

ocorridos com o Censo de 1990, realizado em 1991 e cujos resultados finais só estão publicados em 1995.

V - Pontos de Estrangulamento

Os trabalhos do IBGE vêm sendo desenvolvidos por um grupo cada vez mais reduzido de técnicos qualificados, sediados sobretudo no Rio de Janeiro, apoiados em uma extensa rede de coleta e processamento de informações espalhada por todo o território nacional. A totalidade de seus servidores é formada por funcionários públicos efetivos, da carreira de Ciência e Tecnologia. Existem cerca de 10 mil funcionários, dos quais menos de mil com nível superior, e menos de 200 com cursos de pós-graduação. O orçamento é da ordem de 250 a 300 milhões de dólares anuais, exceto em anos de censo, quando a necessidade de recursos aumenta de forma bastante significativa. Neste momento, os principais pontos de estrangulamento para o IBGE, que não podem ser resolvidos sem um apoio governamental explícito e decisivo, são os seguintes:

Pessoal - O IBGE necessita urgentemente renovar seu quadro técnico, e poder dispor com flexibilidade de seu quadro administrativo. No ritmo atual de aposentadorias, sem a possibilidade de novos recrutamentos, em cerca de 5 anos o Instituto não poderá continuar funcionando. A atual rigidez do Regime Jurídico Único não abre espaço para sistemas de incentivo diferenciado para o pessoal estável, estimulando, ao contrário, permanentes reivindicações corporativas e indiferenciadas. Os níveis salariais para o pessoal de nível médio é adequado, mas é muito abaixo do mercado para o pessoal de nível superior, e é inferior tanto aos níveis proporcionados ao IPEA quanto aos proporcionados aos professores das universidades federais, de qualificação similar.

Gerência A administração direta permite formas de gestão mais eficientes do que as adotadas presentemente pelo IBGE, e providências estão sendo tomadas para melhorar as práticas atuais. No entanto, os controles formais extremamente detalhados hoje existentes não garantem o desempenho adequado das funções do órgão, e dificultam a gestão dos recursos disponíveis.

Proposta: A proposta é que o IBGE passe a funcionar em regime de contrato de gestão, com flexibilidade para desenvolver uma política de pessoal própria, mediante contratos CLT, regras adequadas de transição para os funcionários no atual regime jurídico único, e liberdade de administração de seus recursos e patrimônio, conforme as normas do setor privado. Existem projetos neste sentido, com a necessária fundamentação jurídica, indicando que não seria necessário esperar pela reforma de todo o sistema da administração federal para que uma decisão específica para o IBGE pudesse ser tomada. A curto prazo, o IBGE deveria receber autorização para abrir

concurso para posições técnicas, a partir de uma estimativa das necessidades mais urgentes.

Instalações físicas: As principais instalações física do IBGE são os edifícios localizados em frente à favela de Mangueira no Rio de Janeiro, aonde se situa a Diretoria de Pesquisa, a Diretoria de Informática (com o computador central) e cerca de 5 mil funcionários. A área de Geociências está localizada em Parada de Lucas, Zona Norte do Rio; o setor de disseminação e a biblioteca está em um prédio alugado da Sociedade de Ibegeana de Seguridade Social (SIAS), perto da Praça da Bandeira; e existem vários locais alugados no centro do Rio de Janeiro.

Existem problemas muito graves de segurança nos locais de Mangueira e Parada de Lucas, os prédios estão em mal estado de conservação, e a dispersão entre tantos locais gera problemas constantes de comunicação e ajustamento.

Proposta: O IBGE necessita de um local próprio que possa reunir todas as suas principais atividades no Rio de Janeiro. Não existem propriedades da União que possam atender a esta necessidade. Seria possível alugar, mas a preços extremamente altos. Transferir o IBGE para Brasília traria problemas insolúveis de transferência de milhares de pessoas. A solução é um projeto de construção de um "campus" próprio para o Instituto, no Rio de Janeiro. Este projeto não foi sequer iniciado, por falta de perspectivas de recursos, mas precisaria ser contemplado. Por comparação com outras instituições similares, um local proprio deveria poder acomodar cerca de 4 a 5 mil pessoas. A solução talvez consista em um empréstimo internacional, que permita que o trabalho se inicie o quanto antes. O custo deste empreendimento seria da ordem de grandeza de 30 a 40 milhões de dólares.

Estabilidade institucional e previsibilidade - Nos últimos anos o IBGE teve uma média de um presidente por ano, e como toda a administração brasileira, nunca soube com que recursos poderia contar em cada mês. Ainda que a imprevisibilidade financeira só possa ser plenamente resolvida quando o ajuste do orçamento federal esteja completado, o IBGE necessita planejar suas atividades com bastante antecedência - os trabalhos para o Censo Demográfico do ano 2000 devem ser iniciados desde já, sob pena de não produzir as informações com a qualidade e a oportunidade desejadas.

Proposta: O Estatuto do IBGE, cuja reforma está sendo examinada pelo Ministério do Planejamento, prevê um mandato de quatro anos para o Presidente do Instituto. Na área financeira, é necessário poder contar com um orçamento plurianual, que permita um mínimo de previsibilidade.

ANEXO

IBGE - Principais atividades em andamento

I -Estatísticas Sócio-Demográficas

Censo Demográfico (apuração do CD-1.02)
Estimativas e Projeções Subnacionais de População
Registro Civil
Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)
Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF)
Pesquisa sobre Economia Informal
Pesquisa Mensal de Emprego (PME)
Pesquisa de Assistência Médico Sanitária (AMS)
Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (PNSN)
Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB)
Pesquisa Sindical
Dinâmica Demográfica
Indicadores Sociais
Pesquisa de Padrões de Vida (LSMS)

2 - Estatísticas Econômicas

Censo Econômico - Cadastro
Censo Agropecuário Experimental

2.1 - Estatísticas da Produção

Produção Agrícola Municipal (PAM)
Pesquisa Pecuária Municipal (PPM)
Produção de Extração Vegetal e Silvicultura (PEVS)
Pesquisa de Estoques Agrícolas
Pesquisa de Abate de Animais
Pesquisa de Leite
Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA)
Projeto de Previsão e Acompanhamento de Safras (PREVS)
Pesquisa Industrial Anual - PIA
Pesquisa Anual da Indústria de Construção Civil- PAIC
Pesquisa Industrial Mensal da Produção Física - PIM - PF
Pesquisa Industrial Mensal - Dados Gerais PIM-DG
Pesquisa Anual de Transporte Rodoviário - PATR
Pesquisa Anual de Comércio - PAC

2.2 - Estatísticas de Preço

Pesquisa de Locais de Compra - PLC / SNIPC
Pesquisa de Locais de Compra - PLC / SINAPI
Sistema Nacional de Índices de Preço ao Consumidor- SNIPC
Sistema Nacional de Pesquisas de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI

2.3 Estatísticas do Setor Público

Estatísticas do Setor Público

2.4 Contas Nacionais

Sistema Nacional de Contas Nacionais Consolidado -SNNC
PIB Trimestral

3. Estudos e Pesquisas Geocientíficas

3.1. Divisão Territorial

Estudo da Evolução e Avaliação da Divisão Territorial
Consolidação dos Limites das Estruturas Territoriais
Divisões Regionais do Brasil
Mapeamento das Unidades Territoriais
Base Operacional para Recenseamentos e Pesquisas
Organização e Cadastramento de Estruturas Territoriais para fins específicos

3.2 - Caracterização do Território

Sistema Geodésico Brasileiro - Implantação e Manutenção
Mapeamento Topográfico Sistemático
Organização e Cadastramento de Nomes Geográficos
Estudos de Recursos Naturais
Estudos de Recursos Ambientais
Estudos de Organização do Espaço Brasileiro
Cartografia Temática
Atlas
Estatísticas Ambientais

3.3 Ordenação do Território

Diagnósticos Ambientais
Zoneamento Ecológico-Econômico